

## 第2章 産業政策の制度的側面 政策手段と策定過程

著者	陳 小洪, 丸川 知雄(訳)
権利	Copyrights 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	504
雑誌名	移行期中国の産業政策
ページ	69-116
発行年	2000
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00012464">http://hdl.handle.net/2344/00012464</a>

## 第2章

### 産業政策の制度的側面

#### ——政策手段と策定過程——

ホフマンやチェネリーが指摘したように、産業構造の変化とは経済成長の結果であるとともに動因でもある。実際、1978年以来、中国の経済成長にともない産業構造も大きな変化を遂げた。三大産業の構成比は、1978年から97年の間に78年の28：48：24から97年の11：64：25に変化した。農業を主とする第一次産業の比率は大きく下がる一方、工業を主とする第二次産業の比率が大きく上昇し、第三次産業も上昇の趨勢がみられる。就業構造にも顕著な変化が生じた。各産業就業者の比率は1978年時点では71：17：12だったが、1997年には50：24：26となった。

各産業内部での変化も顕著だったが、時期によって様相は異なる。軽工業と重工業のバランスは、1978年から89年にかけての10年は軽工業が上昇し（78年の43.1：56.9が89年に48.9：51.1）、89年以降は重工業が上昇してきた（97年に47.3：52.7）。個別産業の内部でも変化が生じている。たとえば電子産業の場合、投資財、消費財、電子部品の生産額比率は1985年には20.3：46.8：32.9だったのが、95年には26.8：38.4：34.8となっている。

この間、中国の主要産業の製品の水準、サービス、生産能力はめざましい成長を遂げた。1980年代にすでに著しく成長した産業がある一方、パソコンや電気通信業などのように、90年代に入ってから爆発的に成長した産業もある。

中国が上記のような産業構造の変化を実現するうえで、どのような産業政策がとられてきたのか、その産業政策がいかにして形成されてきたのか。本章はこれらの問題に答えようとするものである。第1節では中国の産業政策の意味内容を考察し、1980年代以来の産業政策の変化のプロセスを紹介する。第2節では中国の産業政策の体系、内容、手段を紹介する。第3節では産業政策の制定過程を紹介し分析する。第4節では四つの事例を通じて中国の産業政策の特徴をみる。第5節では中国の産業政策を概括的に評価・分析する。補論では産業政策と関連する特定目的向け融資と融資枠の問題について論ずる。

## 第1節 産業政策の意味内容とその変遷

### 1. 中国における産業政策の意味

中国において産業政策が何を意味するか、あるいは意味すべきかについてはまだコンセンサスが得られていない。筆者の考えは次のとおりである。

産業政策の直接の目標は、産業の発展を促進し、構造の高度化と産業の国際競争力の向上を進めることであるが、根本的な目標は国民経済と国民の厚生水準を引き上げることである。また産業政策の手段は、政府の介入と市場メカニズムを結合するという原則により、産業間・産業内の資源配分に介入することによって政策目標を実現することである。

政府介入と市場メカニズムの結合を強調するのは二つの意味がある。第1に、産業政策にもとづく介入とは、政府が企業に代わって意思決定をするということではない。計画経済のもとでは政府が意思決定し、企業はそれを実行するだけだったが、産業政策はそれとは区別されるべきである。第2に、競争が必要だということである。たとえば政府がある産業の限られた数の企業だけを支援するという場合、特殊な状況を除けば1社だけを支援するべき

ではなく、必ず複数の企業間で競争させるべきだ。

以上のように産業政策を理解する場合、中国で産業政策が正式に開始されたのは1988年に国家計画委員会のなかに産業政策司（司は局に相当）が成立して以降のことであるといえる。1970年代ないし60年代にまで遡って中国の産業政策の歴史を論じる場合もある。1970年代末には経済構造あるいは産業構造を調整する政策が実施されたし、60年代にも工業構造を調整する政策があったからである。だが、産業政策の政策手段は市場メカニズムを基礎とするという理解に従えば、中国では1980年代以降になってようやく産業政策が登場したとみるべきだと筆者は考える。

国外の学者の産業政策に対する理解も必ずしも一致していない。小宮隆太郎、正村公宏ら日本の経済学者は、産業政策とは市場経済のもとで産業発展あるいは構造調整を行い、長期的な需給均衡問題を解決するために政府が資源配分に介入する政策だとみている。また、伊藤・清野・奥野・鈴木[1984]は、「経済理論の観点から定義すれば、産業政策とは、一国の産業（部門）間の資源配分、あるいは産業（部門）内の産業組織に介入することによって、その国の国民的な（経済的・非経済的）目標を達成しようとする政策である」としている。産業政策のカバー範囲に関して広くとる論者と狭くとる論者がおり、通商産業省の行っている産業政策のことだという説もあれば、産業インフラの発展にかかわる政策も含まれるという説もある<sup>(1)</sup>。産業政策を実施するうえでの理論的根拠としては、小宮は「市場の失敗」をあげているが、同時に「市場の失敗」論だけでは産業政策の合理性を判断するには不足だとしている。なぜなら、(1)どのような状況を市場の失敗と認めるか、(2)市場の失敗のさまざまな類型に応じてどのような政策措置が要請されるか、(3)政府の失敗の存在、(4)政策の効果と政策の経済的社会的コストを比較する必要がある、という問題が存在するためである。

現在の産業政策に対する中国政府の官僚や経済学者の理解は、政策目標とその根拠という角度からみると小宮の見方と基本的に一致している。その理由は、第1に1970年代以降、中国は日本の高度成長の経験に非常に関心をも

っていたことがあげられる。1984年に商品経済体制への転換を明確にしたのち、中国は国内産業の発展構造の問題を解決するという立場から、市場経済のもとでの政府の産業発展に対する役割を研究する必要性を感じていた。日本の産業政策が中国で強い関心の対象となったのは自然の成り行きであった。第2に、中国の経済学者は日本の学者と1980年代以来密接に往来するようになったが、馬洪（著名な経済学者。現在は国务院発展研究中心名誉主任）が85年5月に訪日したおり小宮らの『日本の産業政策』を知り、帰国後各方面にこの本を推薦した、という事情もあった。第3に、小宮の考え方は経済学の理論に合致していると普遍的にみなされている。その後アメリカや世界銀行の専門家も同様の角度から産業政策を理解している<sup>(2)</sup>。

産業政策は市場の失敗に対処するための政府の介入であるという考え方が、中国の各方面に明確に認識されるようになったのは、1992年に社会主義市場経済路線が確立して以降のことである。1987年初めに国务院発展研究中心のグループが「我が国の産業政策に関する予備的研究」を行い、計画と市場を結合した体制と、競争と介入を結合したメカニズムという角度から産業政策の意義、目標、内容および手段を提起した。この研究報告は1980年代中後期の実際の産業政策に最も大きな影響を与えた報告であり、当時の国务院首脳にも直接的な影響を与えたが、市場の失敗には触れていなかった<sup>(3)</sup>。

中国共産党の第14回党大会政治報告では、社会主義市場経済体制のもとで、資源配分は基本的には市場メカニズムによって行い、政府は市場の失敗に対処して調整を行う、という方針を明確にした。1993年に国务院発展研究中心、国家計委委員会、国家経済貿易委員会、国家経済体制改革委員会の4機関が主催した「全国産業政策工作座談会」において多くの官僚や学者がはつきりと市場の失敗という立場から産業政策の問題を理解し討論すべきことを述べた<sup>(4)</sup>。この会議とその前後に出された文書は、当時中国の産業政策の考え方と理論に重要な変化が生じたことを示している。

1990年代中期以降、中国における産業政策に対する理解はまた若干変化した。一部の官僚や学者は、産業政策は限られた領域では差別的な政策を実施

できるが、全体的には公平な競争環境を創造し、研究開発を奨励し、企業の国際化を支援すべきであると強調している。産業政策の対象領域は、市場の失敗があり、なおかつ産業政策の実施に際しての「政府の失敗」の問題が市場の失敗よりも大きくない領域に限定されるべきだとみている（たとえば劉 [1999]；江 [1999]）。こうした認識の変化は、絶対的供給不足の問題が基本的には解決されたことと、1980年代以来の一部の産業政策が芳しい成果をあげなかったこと、経済の国際化が年々深まっていることと関係がある。

## 2. 1980年代以来の産業政策の展開

中国の産業政策の展開は、経済体制改革の進展に対応して、長いプロセスを経て段階的に形成されてきた。

### (1) 1978年から84年まで

この時期は産業政策以前の段階である。言い換えれば、市場メカニズムを導入し始めたが依然として計画を主体とする「産業政策」が行われていた<sup>(5)</sup>。われわれの産業政策に対する定義に従えば、この時期の産業発展と調整に関する政策は産業政策と呼ぶべきではない。しかし、この時期の政策も現在の産業政策と目的が一致しており、また、経済体制は基本的には計画経済であったものの、市場メカニズムも一部導入され経済的な手段を利用した調整も行われていた。そして1980年代中期以後の産業政策の研究と提起は、それに先立つ時期における政策研究と密接な関連があるなど、連続性もある。そのため、一部の論者は、この時期の政策も産業政策あるいは産業調整政策と呼んでいる。

この時期の政策目標は産業構造の調整であり、第1に重工業への投資規模が過大であるという問題を重点的に解決すること、第2に1970年代末の消費財の著しい供給不足という構造問題を解決すること、第3に工業立地を調整し、沿海地域の工業発展を加速すること、第4に軍事工業から民生工業への

転換の調整、が課題であった。主な政策手段は行政的手段であり、重工業プロジェクトの閉鎖、停止、合併、転業、および投資規模の圧縮、消費財工業の発展を優先する「軽工業・紡織工業に対する六つの優先政策」、機械電子工業における設備更新（「技術改造」）、外国技術を導入し3000社の企業の設備更新を行うプロジェクトなどが実施された。これらの政策は主に国家の計画制定と拠点の指定がまず行われ、それに対応して投資、融資、外貨、資材が配分されるという計画経済の手法によって実現された。他方で伝統的な計画体制を打破する手段もとられた。たとえば1980年より企業が「自主・互恵」の原則で部門や地域、所有制の違いを超えて企業連合を作ることが奨励された。また、企業が自分で資金を調達して設備更新を行うことが認められた。政府が認可したプロジェクトのなかにも企業が市場での需要にもとづいて提案し、主に企業が自分で資金を調達して進めたものもあり、過去のように政府がプロジェクトを決め、資金を出すというものばかりではなくなった。

## (2) 1984年から92年まで

この時期は経済体制改革が深化した時期であり、同時に産業政策が準備され正式に提起された時期でもある。

この時期は二つの段階に分けることができる。1988年上半期に国家計画委員会に産業政策司が成立するときまでを産業政策の準備期とし、この後を産業政策が正式に政府の政策体系に組み入れられた時期とみなす。この時期の産業政策は、商品経済体制における産業政策ということができる。当時の目標であった「商品経済体制」については、市場経済そのものを意味するという見解と、市場による調整をとまなう計画経済であるという見解が対立していた。財政・税制、金融などの基本的な制度もまだうまく機能していなかったうえ、産業政策司ができてほどなくして中国経済は調整期に入ったので、この時期の産業政策は複雑な様相を呈するに至った。

産業政策の準備期には、数多くの学者や官僚が参加して包括的な産業政策の研究が行われた（主な成果として周編 [1987]、国家計委産業政策司 [1989]、

李・銭編 [1990], 王・陳編 [1991], 劉・楊 [1998])。中国人民大学の楊治教授は日本での研究から帰国したのち『産業経済学導論』を著し、最も早く日本の産業政策と産業経済理論を系統的に紹介し、その影響は大きかった。また大きな影響のあった研究プロジェクトとしては国務院発展研究中心が1986年初めに開始した中国産業政策研究プロジェクトがある。その研究成果の一つは国務院に「我が国の産業政策に関する初歩的研究」として報告された。この報告は国務院の首脳により肯定的な評価を与えられ、産業政策の正式な採用を早めた。当時、産業の過度の分散・重複・レベルの低さという問題が存在する一方、自動車・コンピュータ・交通・エネルギーなどの供給能力が不足しており、さらに行政的な地域間の市場封鎖と分割という問題もあった。商品経済体制下で起きたこれらの問題は伝統的な手段によっては解決できないと考えられたことが、産業政策への関心が高まった第1の理由である。第2の理由は、日本や韓国の経験から産業政策が経済発展を促しうるとみなされたのである。当時、産業政策についてはいろいろな見方があり、計画体制だけが産業構造問題を解決しうるとみなす人もいる一方、基本的な体制を改革しないかぎり産業政策の役割には限界があり、産業政策によって改革の方向がかえって間違った方向へ向かうのではないかと懸念する人もあった。

この時期には政府は、産業政策の性格をもったさまざまな個別政策を打ち出した。交通、運輸、通信、電力などインフラと公共サービスにおいては、料金を適度に引き上げ、鉄道建設付加金、民用航空建設付加金、車輛購入付加費、港湾建設費、電力建設付加金など多くのルートから投資資金が調達された。また通信の分野では発展を奨励する多くの政策があった。競争的な業種では、たとえば自動車、コンピュータ、通信設備などの分野で多くの振興政策が導入された。「863計画」によるハイテク産業への支援策もあった。地域政策においては輸出開放地域が多く設けられ、1988年初めには北京市の中関村に新技術産業開発試験区が成立し、それ以降各地で多くのハイテク開発区ができた。1986年には「水平的経済連合（企業間の提携）のさらなる推進における若干の問題に関する国務院の規定」が公布され、87年には株式会社



の実験も始まり、資本による結合を基礎とした企業集団の発展が促進された。

1988年4月にもとの国家計画委員会と国家経済委員会が合併して新しい国家計画委員会が成立し、計画委員会のなかに産業政策司が設置された。これ以降、産業政策の策定作業は国家計画委員会という総合的経済管理官庁の業務になった。1993年まで国務院が公布した産業政策は一つだけで、それは89年3月に出された「目下の産業政策要点に関する国務院の決定」である。1993年3月12日には国務院の名義で国家計画委員会の「全国第三次産業発展計画の基本的な考え方」が公布されたが、これは第三次産業の発展について重要な政策を打ち出している。また、国家経済体制改革委員会と国家計画委員会などが大型企業集団を選択して企業集団のテストケースとしたが、これは1989年に準備が始まり、91年に決定された政策である。

### (3) 1993年から97年まで

この時期に中国の産業政策策定は新たな段階に入り、社会主義市場経済体制の建設という課題と適合的な産業政策のあり方が模索されるようになった。

この時期の産業政策策定と関連する研究には四つの特徴がある。第1に、政府と学者たちは、産業政策が市場の失敗に対処して産業発展と構造調整を進めるための政府による介入政策であることを明確に認識するようになった。こうした認識を明確化することは、産業政策の指導理念、目標の選択、手段の体系をデザインするうえでとても重要なことである。1993年の全国産業政策工作座談会（前掲）では、参加者の多くがこうした立場をとり、その後国務院発展研究中心が起草し国務院首脳に提出した会議紀要にも反映された。

第2に、1993年の政府機構改革により産業政策に関する行政管理の枠組みに変化が起きた。国家計画委員会は依然として全国の産業政策の仕事を担っていたが、国家経済貿易委員会も産業政策の制定と管理に一定程度かかわるようになった。

第3に、この時期には「自動車工業産業政策」（1994年2月19日）、「90年代

国家産業政策綱要」(94年3月25日),「水利産業政策」(97年9月4日),「当国国家が重点的に発展を奨励する産業,製品,技術の目録」(98年1月1日)が公布された。このほか,国務院が1997年4月に同意した「大型企業集団の実験をより進めることに関する意見」,93年8月に同意した郵電部の電気通信業務の経営を部分的に開放することに関する通知,同年12月に基本的電気通信業務のできる聯通公司の設立が認められたこと,国務院が94年に公布した「都市住宅制度改革の深化に関する決定」などはすべて産業構造の調整やメカニズムの転換をめざしており,影響の大きい基本的な産業の発展にかかわる政策である。これらは産業政策という名を冠してはいないが,政策の目標,結果などからみると産業政策の一種とみてよい。

第4に,この時期は各方面で産業政策と政府の介入政策がかなり深く研究された時期である。この時期の研究としては国務院発展研究中心 UNDP 項目組 [1994],江 [1996],胡編 [1997] などがあげられる。ミクロ経済学を基礎とする規制の経済学,産業組織理論,公共政策理論などを学者たちは分析道具として使い始めた。一部の学者は,過去の産業政策を含めた介入政策は効果がありよくないとしてその原因を分析している。研究はまだ始まったばかりだが,研究の理論的基礎,方法,そして実証研究の成果は1980年代中期と比べると明らかに進歩している。

この時期の産業政策策定においては多くの不十分な点があった。電子産業や石油化学産業に関する産業政策は準備されたが結局公布されていない。公布された産業政策も実施状況は理想的ではない。その理由は,筆者の考えでは,第1に,中国の市場経済体制の枠組みがまだ確立されておらず,市場経済体制下の産業政策というものに対する深い認識が欠けていたこと,第2に,1990年代前半には,政府・党中央の政策の重点は財政・税制,金融,投資,社会保障体制などの改革と国有企業の改革であり,産業政策にはなかったこと,第3に,政府の産業政策に対する管理システムができていないこと,第4に,電子産業,石油化学産業の目標や,重点的支援の対象が関係者のなかで一致していなかったことである。

1998年の政府機構改革により、国家経済貿易委員会に産業政策司が成立して産業政策の策定を担当することになり、産業政策はさらに新たな段階に入った。

## 第2節 産業政策の体系と主な目標

### 1. 産業政策の分類

産業政策はいろいろな基準によって分類することができる。

産業政策を政策の目標と内容で分類すると、産業構造政策、産業組織政策、産業技術政策、産業立地政策に分類できる（李・周・劉・林 [1987]；楊 [1989]；楊 [1993]）。

法的な形式で分類すると、全国人民代表大会による立法の形で制定された産業政策の法律と、国務院と各部門が行政法規の形で制定した法規とに分けられる。中国の大多数の産業政策は行政法規の形式によるものであり、人民代表大会で採択された法律としての産業政策はまだない。ただ、税法、反不正競争法、価格法、交通法などの法律は、産業政策の性格をもった規定を含む法律である。また、通常国務院の名義で公布された、ないし国務院が認可した産業政策の性格をもった法規（「条例」、「方法」、「計画」、「意見」、「決議」、「紀要」などさまざまな名称をとる）は中国において最も高いレベルの行政法規である。加えて、こうした行政法規を根拠に、各部門が具体的な規定を制定する。産業政策が全国人民代表大会による立法の形ではなく行政法規の形で制定されたことの弊害は非常に大きかった。全国人民代表大会では今まで産業政策の立法を何度も準備したことがあり、国務院や政府各部門もこれを支援した。しかし第1に、ここ10数年の中国の経済体制が非常に基本的な部分から急速に変化したため、人民代表大会による立法ではなかなか変化に対応できないこと、第2に、人民代表大会は非常に多く法律を審議せねば

ならない一方、その力量は弱いため、今のところ立法の重点は基本的な法律の制定と改善におくしかないこと、などの理由により、人民代表大会の立法の形による産業政策関連の法規はまだ非常に少ない。

産業政策はまた、政策のカバーする領域の違いによって分類することができる。第1は総合的な政策で、たとえば「90年代産業政策綱要」のように、多くの産業をカバーするものである。第2は特定業種の政策で、たとえば「自動車工業産業政策」のように、特定ないし少数の産業をカバーするものである。第3は地域的な政策で、たとえば経済特区や上海浦東新区などを建設する政策のように、特定の地域が先んじて発展することを奨励したり、特定地域の問題を解決することを目標とするものである。第4は特定の限定された役割をもった政策・法規であり、たとえば「863ハイテックプロジェクト」、「反不正当竞争法」、「工業製品生産ライセンス試行条例」、「技術移転に関する暫定規定」、「工業製品品質責任条例」など、ライセンスの管理や市場競争の規則などの基本的な規範を定めようとするものである。第5は単発的な政策法規であり、たとえば、国務院が認可した中国石油化工総公司と中国石油天然気総公司の改組案があげられる。単発的な改組案ではあるものの、この案には石油産業の産業組織構造を調整しようという政策が体现されている。実際に公布される法規には多くの政策指向が包含されていることも多く、たとえば国務院が同意した「北京市新技術産業開発試験区暫定条例」はハイテックや科学研究の商業化を奨励するという政府の政策を体现すると同時に、特定の地域においてハイテックの発展と政策面で一步先んじることで技術の成長を図ろうという思想が体现されている。

## 2. 政策手段とその変化

### (1) 行政管理と行政的な改組

#### (i) 国家の「規画」と「計画」

これは1980年代に国家が投資の認可や外貨の分配などを管理するうえで、

最も重要な根拠であり手段であった。現在では多くの競争的な産業においては「規画」や「計画」によって直接コントロールされる部分は減ったが、それでも国家の資源の分配や情報によって企業を誘導する機能をもっている。

#### (ii) 参入規制

生産ライセンスや営業・業務の認可、申請、登録などの制度を含む。通信、交通、水道、電力などの業種では国家が厳しい参入規制を行っている（今は多少緩和された）。工業の領域では、品質を確保するために政府は一部の工業製品について生産ライセンスによる管理あるいは登録管理を行っている。現在生産ライセンス制を実施している製品はすでに少なくなったが、薬品、食品、安全と関係ある製品（電気設備、自動車）においてはまだ認可や登録による管理を行っている。外貨が不足していた1980年代においては生産ライセンスや生産拠点指定の登録は、外貨の分配をうけて部品を輸入するための前提条件であった。1990年代以降も、政府は一部の製品について、生産規模や環境保護基準、目録などにもとづく認可管理を行っている。

#### (iii) 行政的改組

これは政府が直接企業の閉鎖、生産停止、合併、転業をさせることをいう。たとえば、一部の大型企業集団を国有資産の移転を通じて拡大することや1998年に行われた石油産業と石油化学産業の大規模な再編などである。中国の大型鉱工業企業の多くは国有企業であるから、政府はこういう方法をとることもできるのである。

#### (2) 価格と料金管理

現在価格や料金を政府が管理している業種は少なくなった。いまだに価格・料金管理が行われているのは、主に基礎的な公共的産業の製品とサービスの価格・料金である。管理のやり方もより柔軟なものになった。大部分の競争的工業製品の価格は基本的に自由化され市場で価格が決まる。

### (3) 財政手段

#### (i) 財政補助金と財政投資

これらは主にインフラ建設や公共サービス（都市の地下鉄や空港）および一部の政策的赤字業種（一時期の化学肥料、農薬、軍事工業）などの業種に与えられている。かつては鉱工業や商業の国有企業に対して財政投資が行われていたが、今はかなり少なくなった。

#### (ii) 財政的融資

現在2種類の財政的融資がある。一つは財政が利子補給を行う融資であり、もう一つは財政の資金を融資の形式で提供するものである。財政的融資は主にインフラ業種やインフラプロジェクトに与えられ、一部は産業政策で支援対象となっている競争的産業のプロジェクト、たとえばハイテクプロジェクトに与えられる。

#### (iii) 特定目的付加金や特殊な利潤留保制度

これらは、インフラの建設においては大きな資金源となった。たとえば、鉄道、電力、空港などでは利用者から特定目的付加金を徴収したが、この資金はこれらの分野での投資の主要な資金源となった。工業や商業でも一部の業種や製品でこの政策が実施された。たとえば自動車には部品国産化付加金が賦課され、電子工業でも電子工業発展付加金が導入された。また電気通信業の発展のため、電気通信企業に利益の90%を内部留保することを認め、それによって企業の発展を促す政策がとられた。

### (4) 情報誘導

国家の「計画」や「規画」、定期的な統計調査およびさまざまな情報の公布は重要な情報による誘導手段である。政府の投資に対する認可を行わなくなったのちは、政府のプロジェクトの提案が金融機関や企業を誘導する重要な手段となっている。過去には情報による誘導はあまり行われていなかったが、今では地方政府や企業はこうした誘導を重視している。

## (5) 租税

### (i) 企業所得税の減免政策

政府は郷鎮企業、ハイテク企業、外資系企業、経済特区や浦東新区などの特定地域の企業、などに対して企業所得税の減免を行っている。また国家のテストケースに入っている大型企業集団に対しては、連結納税制度が実施されている。

### (ii) かつての工商税・1994年以降の付加価値税の減免

ただし、付加価値税減免の対象領域は比較的少ない。

### (iii) 特別償却や、高率の研究開発費のコスト繰り入れを認めること

これによって課税ベースとなる所得の控除を大きくし企業の負担を減らしている。特別償却は政府が発展を奨励している産業や製品で実施されている。

### (iv) 制限的な租税政策

たとえば、投資を制限したい分野については固定資本投資調節税が導入されたことがある。

## (6) 貿易と直接投資の管理と誘導

### (i) 関税

これは中国が幼稚産業を保護する手段であると同時に、輸出促進の手段ともなっている。中国の輸入関税率は全体的にみれば持続的に引き下げられている。国産化率の高い企業が輸入する部品や、輸出のために原材料や部品を輸入する企業については、低い関税率や輸入付加価値税率が適用されている。

### (ii) 非関税手段

中国は一部の商品、たとえば食糧穀物、原油、自動車などの輸入に対しては輸入ライセンスないしくオータ指標による管理を行っている。1980年代と比べると非関税手段を用いる商品の数量は大幅に減少した。

### (iii) 保税区の設置

これは外国資本が中国国境内の特定地域で貿易業務を発展させることを促

進する政策である。

#### (iv) 外国資本に対する管理

中国は外国資本の対中投資を奨励しているが、中国が発展途上国であることと中国の資源条件を考慮して、「外商投資産業指導目録」にもとづく管理を行っている。また中国は現在のところ經常勘定項目における人民元の自由な流動を許しているのみなので、外国の投資家が直接中国の資本市場に参入するのは比較的難しい。

#### (7) 外貨

外貨の配分は1980年代においては最も重要な政策手段であった。これは生産ライセンス、目録における指定生産拠点、投資の認可などの政策と結びつけられていた。外貨使用枠の分配は当時政策手段として最も効力のあるものであった。また、輸出を奨励するために中国政府は、外貨の留保を認める政策を実施した。1993年に中国は外貨管理体制の改革を行い、經常勘定項目における外国為替の自由化を実施し、為替の市場レートと公定レートを統一したので、外貨管理政策は今は資本勘定項目に関わる経済活動だけに影響するものとなった。

#### (8) 金融手段

##### (i) 利子補給と財政融資

前述のように、これらはインフラやエネルギーなどのプロジェクトにおいて活用された。

##### (ii) 融資計画と特定目的向け融資

中国の中央銀行としての中国人民銀行は、1983年に成立した。1994年からは、中国の預金・融資の80%以上を占める中国工商银行など4大銀行が商業銀行に転換し始めた。1983年以降、融資計画や特定目的向け融資、そしてそれと関連する投資プロジェクト管理は最も重要な政策手段であった。それは1980年代半ば以降、銀行融資が企業にとって最も重要な資金源になったから



である。最も狭い意味の特定目的向け融資とは、中央銀行が国家の特殊な政策を実行するために直接融資資金を分配して行う融資であり、より広い意味での特定目的向け融資とは政府の投資管理部門、すなわち新規投資を管理する国家計画委員会と設備更新を管轄する国家経済貿易委員会が提出した特定目的向け融資計画によって手配された融資のことである（本章補論参照）。こうした計画による融資の手配は、実質的には政府の行政指導による融資とみなすことができる。1980年代には、銀行は政府の計画に組み込まれてすでに認可されたプロジェクトについては必ず融資をしてきたが、90年代になると、政府が認可したプロジェクトであっても銀行は必ずしも融資をしなくなった。もっとも、銀行は依然として政府の意見を重視している。それは、中国の銀行の情報収集とプロジェクト評価の能力が弱いことが一因である。特定目的向け融資、融資枠と体制の関係については本章の付録を参照されたい。

### (iii) 証券市場への上場の管理

1990年代になって発展してきた証券市場は、政府が産業政策を実施する手段になっている。その主な理由は、中国政府が企業の上場に対して許可制をとり、産業政策に合致しているかどうか、証券管理部門が株式上場や債券発行を認める条件の一つであったためである（ただし、1999年に採択された「証券法」によって準則主義になった）。こうした管理方法に対しては批判も多く、「証券法」の制定にあたっては上場の認可制を徹底的に廃止することも考慮されたが、結局認可制を準則主義に改めるにとどまった。しかも一定の上場枠規制が残っている。

## (9) 競争政策と市場規則

中国においてはまだ独占禁止法が制定されていないが、不当競争防止法には業種全体を独占するのを禁止する条項がある。中国では全業種を独占するような企業集団を作ることは認められない。かつては独占的経営が当然と思われていた通信や電力などの業種においても、競争が導入されている。

そのほか、品質、価格、消費者保護、国家発注の入札制などの政策法規は

競争的な市場構造を形成し、市場取引を制度化するのに貢献するだろう。

#### (10) 結び

1980年代から中国政府が採用してきた産業政策手段はきわめて多岐にわたり、またさまざまな変遷を遂げてきた。これまでの政策手段の変遷から次のようなことがわかる。

第1に、各産業の性質の違いによって異なった政策手段を用いるべきだということが次第に明らかになってきた。市場の失敗が存在するような規制型の業種については、参入規制、価格・料金管理、財政補助金や財政投資、政策融資などの各種の政策手段を用いるべきであり、大多数の競争的な業種では、一定の貿易や外資導入に対する規制以外には管理的な手法は使わず、主に経済的な手段による誘導や情報・政策による誘導、「機能的政策」による支援を与えるべきである。

第2に、1993年と94年に外国為替、財政、租税、金融制度などの改革が行われたことで、産業政策の体系に大きな変化が起きた。過去の政策の一部、たとえば経済特区の租税優遇政策などはいまだに続いているものの、大部分の租税優遇政策はすでに廃止されており、外貨の分配も近々廃止されるだろうし、政府による融資の配分も次第に範囲が狭まっている。

第3に、政府は石油や電気通信などの産業において大きな改組を行っているところであり、競争的な産業に適合した政策手段の役割は増加するだろう。大企業や企業集団の発展を奨励すると同時に、競争を奨励する政策が、今後の産業政策の主流となっていくだろう。

産業政策の手段が変化した主な原因は、筆者の考えでは以下の点である。第1に、1980年代の改革と発展により、一部の産業や地域はすでにある程度成長し、一定の競争力をもつに至り、産業振興の手段がもはや不必要になった。第2に、1990年代からは改革の向かうところが市場経済であることが明確化されたので、差別待遇を行う政策手段は次第に廃止されるか、制限されるようになった。第3に、財政・租税、金融、外貨および企業改革の進展で、

従来の政策手段の一部は意義を失った。たとえば売上的一定比率を研究開発費として企業の管理コストに組み入れることができるという規定は、すでに新しい財務会計、税務会計制度によって認められたので、単独の政策としては意味がなくなった。第4に、中国経済は「不足の経済」から構造的な需要不足に変化した。このため、政策目標や手段もこれにあわせて変化する必要が生じた。第5に、国際経済関係も変化した。中国はWTO加盟を目指しており、各政策も次第に国際的な通念にみあったものに改めていくことが必要になっている。

### 第3節 産業政策の制定過程と若干の分析

#### 1. 産業政策の制定過程

##### (1) 産業政策の制定に関わる主体

##### (i) 中国共産党中央

政権党の中枢であり、重要な産業政策の方針を決める際に決定的な影響力をもっている。党と政府の分離という原則にもとづき、中国共産党中央の最高責任者は産業政策の具体的な実務には介入しない。中央財經指導小組は中国共産党中央の責任者と国務院の責任者が一緒に組織した最高の経済政策諮問機関である。国務院の経済面での意思決定は一般に中央財經指導小組での討議を経る必要がある。中央財經指導小組の現任の組長は江沢民であり、副組長は朱鎔基である。

##### (ii) 全国人民代表大会

中国最高の立法機関である。大会閉会中には常務委員会が大会の権力を行使する。

##### (iii) 国務院

すなわち中国政府であり、中国最高の行政管理機構である。国務院法制局

は国务院と各政府部門の制定した行政法規の審査にあたる。

(iv) 総合経済管理部門

国家発展計画委員会（元の国家計画委員会）と国家経済貿易委員会をさす。過去には国家計画委員会が産業政策を担当していたが、1998年4月以降は国家経済貿易委員会に産業政策司が設置され、産業政策を担当することになった。

(v) マクロ経済管理部門

財政部と中国人民銀行はそれぞれ国家の財政政策と金融政策を担当する最高の部門であり、産業政策に関連する財政・租税政策、金融政策はこれらの機関の認可が必要である。

(vi) 産業別の管理部門

たとえば機械工業部や行政管理権限をもった「公司」（たとえば、かつての中国石油化工総公司、中国汽車工業総公司等）がある。1998年以後、これまでの「部」は局に変わり、たとえば機械工業部は国家機械工業局に改組され、国家経済貿易委員会の管理下に入った。ただし定員や予算、職務などは国家経済貿易委員会から独立しており、政策面のみ国家経済貿易委員会の管理を受ける。

農業部、信息産業部（1998年に電子工業部と郵電部が合併して成立した）、建設部、水利部などは当該分野を管理する機能がわりあい強い。たとえば、農業部は農村経済政策に対して大きな影響力をもった部門である。農業部のなかの郷鎮企業管理局は全国の郷鎮企業政策を担当しているので、工業や商業の産業政策に影響力をもっている。

(vii) 政策諮問・研究機構

国务院発展研究中心は、国务院直属であり、国务院と中央財經指導小組などの意思決定機関に直接提言する。中国社会科学院も国务院直属であり、中国で最も重要な社会科学の学術研究機構である。また多くの大学教授も産業政策に対して独自の研究成果を発表する。

(viii) 省・市・自治区の地方政府

これらも産業政策に対して重要な影響を与える（地方政府の産業政策については、本書第4章参照）。中国では産業政策は中央政府が制定するという理念と慣例があるので、省政府や省人民代表大会が省の産業政策を制定する権限はない。しかし、省・市・自治区の地方政府は産業政策とは名乗っていないものの産業政策としての実質をもった「発展規画」、「戦略」、「綱要」、「構想」などの政策を制定し、省・市・自治区の政府の有する権限の範囲内で一定の誘導・支援政策を実施することができる。中央政府は地域発展に関わる政策を制定する際に、省の意見を考慮する必要がある。

#### (ix) 企業

大企業の産業政策の制定に対する影響力はとくに大きく、しかも徐々に増加している。

#### (x) 業界団体や企業協会

これらは産業施策の制定に対して影響があるが、さまざまな要因によりこれらの影響力は、外国の業界団体の場合に比べて小さい。

産業政策制定に対するマスメディアの影響力は、次第に増加している。その主な力は世論に対する影響であり、政府、企業、大衆の意見を反映する重要なルートである。大衆も産業政策、とくに人々の生活と関係が密接な政策に影響力をもち始めている。

### (2) 産業政策の素案作成

ここでいう産業政策の素案とは、産業政策の目標、任務、原則、手段に関する基本的な考え方と枠組みである。素案は時には基本的な政策構想にすぎず、具体的な政策規定はかなり粗い（「提言」、「発展構想」などの名を冠する）。素案が形成されるとは、政策的意思決定の最高責任者（主に国務院ないしその分野を管轄している副総理）が政策の基本的な枠組みを受け入れたことを意味する。最高責任者が素案を受け入れることが、行政管理部門が実施案を作成する前提となる。多くの場合、素案の制定はボトムアップのプロセスをたどるが、最高責任者が先に意見を出す場合もある。産業政策の素案形成

は、産業政策の策定と実施の前提である。

産業政策のさまざまな特徴、たとえば総合的なものか特定産業向けのものか、綱領的なものか手続き規則のようなものかによって素案形成の具体的なプロセスは異なっている。普通、素案を最初に提起するのは政府部門の官僚か、政策諮問・研究機関、ときにはこうした機構の個人が企業の要請、発見した問題、外国の経験などにもとづいて素案を作ったり提案を行ったりする。素案に対して国務院がそれを認める文書を出したとき、あるいは担当の副総理ないし総理が同意を表明し、関連する機構に具体的な政策案を作るよう要求したとき、素案が成立したとみなすことができる。

### (3) 産業政策実施案の制定

国務院が政策の素案を認めたのち、総合経済管理部門あるいは産業別の管理部門が正式かつ実質的な産業政策案の策定を担当する。利害関係者の間での衝突がこの段階で現れてくるので、各関係者の要求はこの段階で本当に確認されることになる。この段階では、政策案の策定を担当した機関は各方面と十分に協議をすることになる。

具体的なプロセスはおおむね次のとおりである。

- (1) 総合経済管理部門（あるいは各部門の職能と政策内容に応じて産業別管理部門）の関連する「処」（課に相当）が、国務院の認めた素案（あるいは政策提案）を元に実際の政策案の草稿を作る。
- (2) この「処」が、総合経済管理部門のなかの関連する「司」および関連する産業別管理部門の「司」や「処」と協議する。
- (3) 「司」の名義で、総合経済管理部門の長に政策案の草稿を提出する。
- (4) 総合経済管理部門の最高会議（たとえば国家計画委員会なら主任弁公会議）での意見にもとづいて、政策案を修正し確定する。
- (5) 総合経済管理部門の名義で国務院に提出する。
- (6) 担当の副総理が会議を招集し、提出された政策案を討論する。
- (7) 総合経済管理部門もしくは国務院の名義により正式の政策案を提案し、

国務院の國務會議で決定されたのち政策案を確定する。

- (8) 国務院の名義で政策が公布され、効力をもつようになる。

政策案を策定し決定する過程で、総合經濟管理部門と国務院は案の性格、内容につき中央財經指導小組と意思疎通を図り、確認をとる。国務院などの行政機構が起草し、全国人民代表大会で採決される必要がある法律の場合、政策案を策定する部門は全国人民代表大会と意思疎通を図る必要がある。

## 2. 政策決定参加主体の関係と役割

産業政策は産業の発展を促しうるのであるが、政策資源には限りがあるため、利害関係者はみな産業政策の制定と実施に影響を与えようとする。各利害関係者は産業政策の政策目標、政策手段の選択、政策実施の権限を自分に有利なように動かそうとする。産業政策の制定過程とは、各利益主体（利益集団）がこの三つの面で協議し資源を分配するプロセスだといえる。各利害関係者の利益は必ずしも一致しないので、このプロセスは一種のゲームの様相を帯びる。

中国の産業政策の制定過程とその背後で働く政治経済的なダイナミクスの関係については、まだ実証を基礎とした研究成果は現れていない。中国社会科学院工業經濟研究所の学者グループは中国の産業政策の意思決定過程について分析を行った（＜經濟管理＞編輯部課題組 [1998]）。彼らの研究と本章第4節での事例から、筆者は以下のように考えている。

- (1) あらゆる国の政策決定プロセスと同じように、中国の産業政策の制定過程もさまざまな利益主体の間の協議、疎通、そして競争のプロセスである。政策決定プロセスでは、産業別管理部門の間、中央と地方の間、政府と企業の間、企業間（たとえば大企業と小企業の間）においてゲームが展開される。
- (2) さまざまな主体が政策と政策提案を提起するが、一般には政府機構と政策諮問・研究機構が重要である。政策案の正式な制定と執行を行うの

は政府機構だけである。重大な政策の決定者は共産党中央と國務院のトップである。

- (3) 中央政府の機構、とくに総合經濟管理部門の産業政策制定プロセスにおける発言権は大きく、産業別管理部門もそれが管轄している分野に関わる政策ではかなり大きな発言力をもっている。
- (4) 地方政府はその地方に関わる産業政策については一定の影響力をもっている。とりわけその政策が中央政府の政策とわりあい一致している場合にそうである。たとえば、第4節でみる北京市海淀区高新技術試験区の政策など。
- (5) 現在は政府機構が政策を制定するとき、企業の意見を聞くようになってきた。政策検討会議、政策に関する調査・研究、および日頃からの情報交流により官僚たちも主な企業の考え方を知っている。工業經濟研究所が官僚、企業、学者などに対して行ったアンケート調査によると、国が産業政策を制定するとき、ある程度ないしかなりの程度市場の役割を考慮していると答えた人は全体の87.4%にのぼった。「市場の役割を考慮している」ということは少なくとも一部の企業の意見は考慮しているということを意味していると思われる。大企業と政府機構の関係は密接であり、大企業は小企業よりも影響力が大きい。ただ、郷鎮企業は農業部郷鎮企業局を通じて、政策に対してかなりの影響を及ぼすことができる。
- (6) 産業政策の制定過程にはまだ問題がある。政策の制定、実施、監督が十分に透明ではないこと、政策を評価する手続きが欠けていること、政策決定に対する企業の参加が制度化されていないことなどである。

#### 第4節 産業政策のケーススタディ

この節では四つのケーススタディを通して中国の産業政策の制定、実施、



そしてその効果について説明する。

## 1. 自動車工業産業政策<sup>(6)</sup>

### (1) 「自動車工業産業政策」の主な内容

1994年2月に国務院が公布した「自動車工業産業政策」（以下「自動車政策」と略称する）は国務院の名義で公布された自動車産業だけを対象とする産業政策である。

「自動車政策」は13の節と61の条文からなっている。そのポイントを列挙すると、自動車産業における大量生産と多品種生産を実現し、2000年の生産台数は国内需要の90%以上を満たす規模とする。乗用車の生産量は自動車生産量全体の半分以上とし、かつ一般家庭ユーザーも広げる。製品の認証制度を実施する。国家が重点的に支援する自動車と部品メーカーの規模基準と、新たに認可するプロジェクトの規模基準を明確化する。外資との合併による自動車産業の発展を支援するが、完成車とエンジンのメーカーについては中国側の持ち分は50%以下であってはならない。輸入に対して管理を行い、四つの沿岸港と二つの陸地港を自動車の完成車輸入港に指定した。国産化率の高低に応じて輸入自動車部品に対する関税率を上げ下げする。国家計画委員会が国家経済貿易委員会と機械工業部とともに関連する政策、規画およびプロジェクト管理を制定・修正することを明確化した。1995年末までは新たな乗用車、小型トラックの完成車生産プロジェクトを認めないことを明確化した。

### (2) 結果と評価

1995年以後、中国の自動車産業の発展スピードは鈍化した。1997年の自動車生産台数は163万台で、うち乗用車生産台数は48万台であり、当初予定していた目標を達成していない。しかしそれでも、自動車産業界では「自動車政策」をかなり高く評価している。その理由は、第1に「自動車政策」が

1980年代末以来の政策と連続性をもっており、自動車産業の安定的な発展を促進し、第8次五カ年計画の実現にも貢献したこと、第2に、乗用車と自動車部品の生産能力はみな所期の規模を達成し、乗用車の国産化率が大幅に高まったこと、第3に、明確な参入制限規定があったため、その後新しい小型トラック、乗用車のプロジェクトがないこと、第4に、自動車産業における主な製品の経済規模レベルと集中度が、すべてある程度向上したこと、第5に、多くの具体的な措置、すなわち自動車購入の奨励や自動車密輸の取り締まりといった政策措置を実施するうえでの前提となっていること、などがあげられている。

「自動車政策」の効果は理想的なものではなかったと評価する専門家もいるが、これは必ずしも「自動車政策」のせいとはいえない。第1に、「自動車政策」は家庭用乗用車の発展を支援すると強調しているが、主な自動車メーカーは1980年代末にスタートし、当時はビジネス・公務用の乗用車を生産するのが主目的だったので、価格はそれほど安くできるものではなく、そのため一般家庭が買うのは困難であった。東風汽車公司是家庭用乗用車を生産するプロジェクトをスタートさせたが、国際関係がもとで4年間計画よりも遅れた。こうした構造的な矛盾や予期せぬ要素は「自動車政策」によって直ちに解決できるというものではないだろう。第2に、大規模生産や高いレベルからスタートするということを強調したため、当然巨額の投資が必要となったが、市場の成長が鈍化するとともに企業は巨大な財務負担を負うことになった。第3に、関連政策、たとえば自動車消費に関する政策がなかなか出てこなかったため、「自動車政策」の効果が削がれ、企業の経営にも影響を与えた。第4に、1997年からの経済成長率の低下が自動車工業の発展に影響した。以上の4点のうち第3点は金融や都市建設など多くの部門にかかわる問題であり、国家計画委員会だけでは解決不可能である。

### (3) 政策制定過程

「自動車政策」は国家計画委員会が策定を担当した。だが、その基本的な

政策の考え方は、1980年代のさまざまな政策にさかのぼることができる。1980年以前、中国は少量の「紅旗」や「上海」ブランドの乗用車を生産するのみであった。1979年の全国の生産台数は4152台で、輸入は667台だった。1980年には生産台数は5418台だが、輸入は1万9570台に急増した。こうした情勢、そして1982年に自動車産業を担当する中国汽車工業総会社ができたこと、また、80年代初めに地方分権化政策がとられたこともあり、82～83年頃中国汽車工業総公司や各省・市の政府部門、そして専門家たちが、乗用車産業を振興すべきだという提案を行うようになった。1984～86年に当時の國務院と共産党中央の指導者であった趙紫陽、胡耀邦、胡啓立、李鵬らと中央財經指導小組は、こうした提案を討論する会議を何度か開いた。一部の地方では国家の認可を得て、合弁企業（上海）や技術提携（天津）の形式によって一定規模で乗用車の組立生産（生産規模は2, 3万台以下）を始めた。

1987年5月に國務院經濟技術社会發展研究中心（現在の國務院發展研究中心）は湖北省の第2汽車製造廠（現在の東風汽車公司）において「中国自動車工業發展戰略研究会」を開催し、その会議での各方面からの意見と2年間の研究をもとに、國務院に対して「我が国の自動車工業の發展についての提案」という報告を提出した。この報告は、乗用車産業の發展によって自動車産業の發展を推進することを提案し、(1)1社ではなく数社を重点的に支援する、(2)ビジネス・公務用乗用車から着手し、専門化された部品産業を發展させる、(3)大規模生産、高いレベルからの出発という原則にもとづき乗用車生産と部品産業を組織する、(4)いろいろな方式により外国と協力する、(5)必要な傾斜政策を実施する、といった提案を行った。國務院はこの報告を認めた。この報告の基本的な提案にもとづき、中国の乗用車産業は真のスタートを切ったのである。国家計画委員会と中国汽車工業総公司（のちの機械工業部汽車司）は具体的な政策を確定し、3社（のちに6社）の乗用車投資プロジェクトを認可するとともに、主要な自動車部品メーカーを選択し、関係する融資を手配した。このほかにも、関連する政府部門がいくつか重要な政策を制定した。たとえば1990年代初めには、国産化率の違いによって輸入部品に対

して差別的な関税率を適用する政策が導入された。

1994年2月に「自動車政策」が出された主な背景は、一つは93年3月に開かれた全国人民代表大会で自動車産業を支柱産業とする方針が明らかになったこと、第2に「6・4事件」とそれ以降2～3年の経済成長が鈍化したことの影響により、東風汽車会社の「神竜プロジェクト」（仏シトロエン社との合弁による乗用車生産プロジェクト）などの進展が遅れる一方、92年からの自動車需要の急速な成長のなかで、各地方政府が次々と自動車プロジェクトを申請してきたこと、第3に外国の自動車メーカーも次々と中国に自動車産業の投資をしたいと要求してきたことなどがあげられる。こうした状況のもと、政府の関係部門や主な自動車メーカー、そして専門家たちは、政府が産業政策を出し、かつ1980年代末以来実施してきた政策を堅持し改善することを求めた。

1993年の全国人民代表大会以降、国務院で自動車産業を担当する李嵐清副総理は、ある専門家が書いた自動車工業産業政策の制定に関する提案書に「自動車産業政策を研究し制定する必要がある」とコメントを書いた。国家計画委員会で自動車産業を担当する副主任と機械工業部の部長も李副総理に対して、各部門の官僚が今この問題を検討中であり、すでに提案を作成していると報告した。李副総理の要請により二つの部門は政策案を用意した。その後、李副総理が計画委員会、経済貿易委員会、財政部、機械工業部、中国汽車工業総公司、国務院発展研究中心、第一汽車公司、東風汽車公司、上海汽車公司などの官僚と専門家、企業家などを集めた専門会議を開き、二つの部門が作成した政策案を討議した。会議では国家計画委員会が作った政策案を基礎とすることを決め、計画委員会が国務院に提案する「自動車政策」の原案の作成を担当することとした。国家計画委員会のなかで政策原案の起草を担当したのは機電司汽車処であり、長期計画・産業政策司も研究に参加した。そして国務院に原案が上程され、国務院弁公会議の討論を経て採択され公布され執行に移った。

以上のような「自動車政策」の制定過程と参加者の状況から次のことがわ

かる。

- (1) いろいろな主体が政策の制定に対して影響を与えている。李副総理は政府機構からの提案ではなく一人の専門家からの提案（それは政策アイデアというものであったが）にもとづき産業政策を作ることを提起したのである。この専門家の提案は各方面からの意見にもとづいて形成されたものだ。計画委員会が作成した国务院提出原案は当初の素案と基本的な内容は似ているが、各方面からの意見にもとづき重要な修正が行われた。計画委員会が原案を作成する前後に座談会などの形式により企業など各方面の意見が聴取された。
- (2) 総合経済管理部門の影響力はかなり大きい。とくに計画委員会の影響力が大きい、それは計画委員会に大きな権力が与えられているということに加え、作る政策のレベルの高さや、各方面の状況をよく知っていることにも由来している。
- (3) 企業、とりわけ大企業は一定の影響力をもっている。大企業と政府部門との関係は密接であり、いつも情報を交換している。大企業は政府が開催する座談会に参加するなどいろいろな方法により政策決定に直接参加し影響を与えることができる。しかも政策制定の最終的な討論の段階だけでなく、初期段階から政策の制定活動に介入できる。中国の政治家の多くは大企業出身であり、たとえば李嵐清副総理は第一汽車公司、東風汽車公司にいたことがある。ただ、中国の大企業はまだ政策研究能力が弱く、体制にも問題があるため、大企業の影響力のレベルはまだ低い。各種の研究機構や政府の産業別管理部門が企業の意見にもとづいて政策を制定・調整するということがわりあい多い。ただ、近年は、政策に対する大企業の影響能力が上昇する傾向もみられる。
- (4) 国务院のトップの影響力は非常に大きい。これは中国の体制によるものであると同時に、国务院のトップが多くの場合企業出身であったり、企業のことをよく知っている経済管理部門の出身であったりするためである。

## 2. 1980年代のコンピュータ産業の発展促進政策<sup>(7)</sup>

### (1) 政策内容

1960～70年代から中国政府はコンピュータ産業の発展を支援し始めた。たとえば1974年に政府は北京大学計算機学部と山東濰坊計算機廠（現在の山東華光計算機公司）に投資をして、漢字電算写植システムの共同開発を支援した。中国科学院計算機研究所や電子工業部華北計算機研究所などの研究機関も国家からの補助金を得てコンピュータのソフトやハードを開発したことがある。1979年には国務院は国家計算機総局の成立を認可した。

1980年代以降のコンピュータ産業に関する最も重要な政策は、1986年に国務院が電子・情報産業の発展を支援するために優遇政策を講じたことである。この政策は第7次五カ年計画の期間（1986～90年）にコンピュータ、集積回路、ソフト、電子式交換機に対して製品税の免除、所得税の半額免除、売上の10%まで研究開発費を控除することを認め、重要な技術導入プロジェクトについては輸入税を免除するという政策である。また、同時に政府は第7次五カ年計画の期間中に、毎年財政から1億元を支出して「電子工業発展基金」を作り、電子・情報産業の発展を支援する政策をとった。その後国務院の決定により、これらの政策は第8次五カ年計画の期間（1991～95年）まで延長された。1994年に財政・税制の改革が行われたさいに、税収面での優遇政策は廃止された。

### (2) 政策の制定過程

1980年代以来、中国政府は常に電子・情報産業を重視してきた。1981年に電子工業は政府内で軍事工業系統による管理から民需工業系統による管理に移り、第4機械工業部も電子工業部と名を変え、多くの軍用エレクトロニクスメーカーが民生品生産に転換した。国務院は1982年にコンピュータとLSI（大規模集積回路）に関する指導グループを作り、85年に国務院は電子振興小

組の提案した「我が国の電子・情報産業の発展戦略に関する報告」に同意した。1986年9月に電子工業部は「コンピュータ発展戦略研究会」を開催し、発展の重点はパーソナルコンピュータと小型コンピュータとし、同時にソフトと周辺設備も発展させ、また開放的な方式で発展させるとした。同年10月28日に国務院は第122回常務会議を開き、そこで電子工業部の李鉄映部長がアメリカを訪問した帰国報告「我が国の電子工業の発展方針と発展戦略に関する思考」を討議した。そして国務院常務会議の紀要において、コンピュータなどの産業に関して、「第7次と第8次五カ年計画の期間に我が国はある程度の資金を投入して電子工業の発展を大いに推進する。財政や銀行は積極的に支持されたい」と優遇を与えることを明言したのであった。

国務院の決定にもとづき、財政部と税関総署は1987年に各省・市・自治区、計画単列都市の財政、税務、税関部門に対して、優遇政策の実施範囲、時期、計算方法などを明確化した。1991年に財政部は再び関係する企業が引き続き優遇政策の待遇を受けられることを明らかにする通知を出した。

### (3) 政策の実施と結果

第7次五カ年計画の期間に、235カ所の企業や機関がこの優遇政策を受けた。うち機械電子工業部傘下の企業・機関は205カ所、航空宇宙工業部は12カ所、中国科学院が6カ所である。またメーカーが171社、コンピュータとソフト関連が161カ所であった。第8次五カ年計画の期間には224カ所の企業と機関が優遇政策を受けた。また「電子工業発展基金」は第7次五カ年計画期間中に87のプロジェクトに助成を行った。

電子工業部はこれらの政策に一定の効果があつたとみている。1987年から90年の間に電子産業は優遇政策によって8億元の資金を得、また電子工業発展基金から4億6000万元を得た。そしてその半分が投資され、全投資の52%を占めた。優遇政策を受けた235カ所の売上、利潤、財政への上納額はそれぞれ1986年に比べて232%、189%、29%増加した。1986年の国産パソコンの市場シェアは65%だったが、89年には74%に上昇した。他の資料によれば、

1987年から93年に優遇政策が廃止されるまで200社以上の企業が優遇政策によって20億元以上の資金を得た。電子工業部傘下の長城、浪潮、華晶といったコンピュータ・ICメーカーはすべてこの政策の恩恵をうけた。

これらの政策は資金源や業績の指標をみるかぎり一定の役割を果たした。だが、資金があまりに分散してしまった。たとえば「電子工業発展基金」から1986～90年の期間に4億7100万元の補助金が支出されたが、これが87のプロジェクトに分けられたので、1件あたりたかだか541万元にすぎない。なお1997年までにこの基金から10億元の助成が行われた。

コンピュータ産業の発展には、以上の政策よりも、中国の改革・開放政策や科学技術体制改革の方が大きな役割を果たした。それに次ぐのは、1990年代初めまでは貿易保護政策である。貿易保護政策は、中国のコンピュータメーカーが発展の初期に資金と経験を蓄積するのに一定の役割を果たした。

パソコン産業を例にとると、中国のパソコン市場における中国製品の市場シェアは1986年には65%、89年には74%、90年代初めには外国製パソコンが大量に流入して94年には33%まで落ち込んだが、97年には67%まで上昇した。1997年の4大パソコンメーカーは聯想、方正、長城、浪潮の各社である。このうち方正以外の3社はみな優遇政策を享受した。聯想は1990年以後になってこの政策を受けたが、その投資者である中国科学院計算機研究所は最初にこの優遇政策を受けた機関の一つである。しかし、聯想と方正は主に市場で得た利益が投資の資金源であった。1984年に中国科学院計算機研究所が20万元を投資して設立した聯想は計算機研究所が開発した「漢字カード」の技術を商品化し、それを漢字機能をもたない輸入パソコンに装備して、パソコンの代理販売額を急速に伸ばした。1980年代末には市場保護のため中国国内ではパソコン1台で数千元から1万元以上の利益を上げることができたが、聯想はそれにより原始的蓄積を行い、今や中国最大のパソコンメーカー（98年の生産台数は87万台）に成長した。一方、北京大学が投資して設立した方正公司是、最初は国家が投資して支援し北京大学が開発した漢字電算写植編集システムにより発展し、のちにパソコン業界に参入した。



### 3. 電気通信業の発展と改革政策

#### (1) 発展と競争導入政策

中国の電気通信業は過去にはずっと国家独占であり、1993年以降、競争を導入し始めた。そのため、中国の電気通信業の発展政策は国家による発展の支援と競争の導入という二つの方面の政策がある（本項は主に陳 [1999] による）。

1980年代初めまで中国の電気通信業は基盤が非常に弱かった。電気通信業は国家電信局が独占的に経営し、会計上も国家と一体化されていたので、電気通信業自体はいつも赤字経営だった。1980年代以降、中国政府は一連の政策をとった。まず料金を引き上げ、投資の回収と電話ユーザーの拡大に有利という原則にもとづいて価格設定を行った。また電話加入費の徴収や加速償却を認める政策をとった。また電気通信経営の行政管理を改め、企業化を実施した。すなわち1994年に郵電部から国家電信局を独立させ、企業法人として登記した。また電信局を中央一元管理から、中央を主としつつも中央と省政府が二重に指導する体制に変え、地方政府が電気通信の発展を積極的に支援するように仕向けた。

1990年代に入ってからのもっと大きな変化は、電気通信における中国電信（国家電信局）による独占経営を打破する政策をとったことである。すなわち、1993年8月に国務院は「郵電部の電気通信業務に対する市場管理をさらに強化することに関する通知」を公布し、固定電話と移動電話以外の業務は中国電信以外の企業にも経営を認めることを明確にした。これらの業務は開放業務と呼ばれ、一部はライセンスが必要で、また一部は申請による管理が行われている。また、1994年に国務院は第2の電話会社として聯通公司の成立を認めた。この会社は長距離電話、市内電話、移動電話の業務の経営を認められている。

## (2) 政策の制定過程

1980年代初めに、電気通信業が脆弱である状況に対して郵電部や多くの専門家が料金引き上げや、複数の会社に電気通信を経営させ、企業経営の原則によって電気通信業を発展させるべきだと提言した。一部の専門家はまた、既存の通信資源（1980年代初めには全国に鉄道、電力、軍隊など30以上の全国的な専用通信網があった）を十分に利用して郵電部による独占経営を打破すべきだとも提案した。この提案は、1980年代初めに國務院技術經濟研究中心（85年に國務院發展研究中心に合併された）が組織した『2000年の中国』という研究プロジェクトにおいて出てきたものである。このプロジェクトのリーダーは著名な經濟学者（馬洪など）と政府の官僚（当時國家經濟委員會副主任だった朱鎔基など）だった。この研究の成果は当時の共産党中央と國務院の指導者たちのもとに届けられ、おおむね賛同を得た。そのうち、電気通信業の発展を促進するいろいろな政策については1980年代に実施された。

1988年から92年までは解放軍通信兵部、電子工業協會、大学の学者など多くの人々や機関が國務院に中國電信による電気通信の独占経営を打破するよう報告を提出し要求した。報告を提出した者の多くは内外の電気通信事情を知っている者であり、なかには電気通信資源を保有する機構と密接な関係のある人もいた。

1993年に電子工業部、鐵道部、電力部は連名で國務院に対してこの3者の出資による聯通公司の設立を認めるよう求め、前述のように國務院はこの申請を認めたのである。

## (3) 結果と評価

電気通信業に関する政策は非常に効果があった。1990年代に入ってから電気通信は急速に發展し、100人あたりの電話保有台数は81年の0.45台から、97年には8.11台に増えた。また電気通信業務による収入は1985年には20億元あまりだったのが97年には2000億元近くになり、売上利潤率は10%に及ぶ。

だが、電気通信における競争政策の結果はまだ理想的なものとはいえない。開放業務については中国電信以外の企業が急速な発展を遂げている。たとえばペーjing（ポケベル）市場においては中国電信の市場シェアは1985年の約80%から97年には約60%に低下した。しかし移動電話市場においては、中国電信のシェアは1997年時点でもなお97%にも及ぶ。1995年から97年の間に1000万人近くのユーザーが増えたが、第2電話会社の聯通公司はそのうち43万人を獲得したにすぎない。聯通は中国通信に先駆けてGSMデジタル移動通信システムを始めたにもかかわらず、である。こういう状態になっているのは、中国電信が自分の支配しているネットワークを使って聯通のネットワーク接続を妨害しているからであり、郵電部も中国電信による独占力の濫用を抑制する措置をとっていない。もう一つの重要な理由は、國務院が聯通公司に移動電話の経営を認めたにもかかわらず郵電部が接続規則を含めた具体的な管理規則を作っていないことであり、これでは聯通が発展するのは難しい。

電気通信業の経験から次のことがいえる。

第1に、インフラ産業をなるべく商業化するという原則で発展させる政策は有効である。

第2に、一方の当事者が独占的ネットワークを有している電気通信業においては、単純に自由化するという政策では独占を打破することはできず、国が独占者に対して実効ある監督政策をとる必要がある。

1998年に郵電部は電子工業部と合併して信息产业部となったが、その後状況は変化し始めている。

#### 4. 北京市の高新技術産業開発試験区（北京海淀中関村試験区）

##### (1) 政策の内容

1988年に設立された北京市の高新技術産業開発試験区（以下「試験区」と略す）は北京市海淀区の中関村を中心とする地域で、この100平方キロメー

トル前後の地域を指定して、これを開放的、輸出志向的な新技術産業の開発試験地域とする政策がとられた（〈中関村電子一条街大事記〉編委会 [1993]；北京市新技術産業開発試験区海淀試験区管委會 [1998]）。この地区とその周辺には中国科学院や政府の工業部門に属する研究所、清華大学、北京大学など十数カ所の有名大学がひしめきあい、中国の技術知識と人材が最も密集した地域である。

國務院の認可を得て北京市政府は「北京高新技术産業開発試験区暫定条例」（以下、「暫定条例」と略す）を公布したが、それによれば試験区のハイテク企業は法人所得税が15%に減免され、しかも設立時から3年間は法人所得税が全額免除、4年目から6年目までは半額免除である。ハイテク企業が輸入する原材料や部品は輸入ライセンスが不要で、輸出のために輸入されるものは関税が免除される。輸入設備は5年間関税が免除される。どんな技術や製品をハイテクと認めるかは、国家科学技術委員会の制定したリストにもとづいて北京市政府が決める。ここでは研究機関や大学、企業内の技術者がハイテク企業の役職を兼ねたり、新たにハイテク企業を設立したり、請け負ったりすることが奨励されている。ハイテク企業が納める税は1987年の税額を基礎として、それを上回る部分は5年の間すべて海淀区に戻され、開発区の建設資金にあてられる。

## （2）政策の制定過程

1980年10月に中関村にある中国科学院物理研究所の陳春先研究員は、アメリカでの研究生活での経験から、研究所が直接に經濟発展に貢献する道を探りたいと考えた。そこで彼は「プラズマ学会先進技術發展服務部」というものを設立し、周辺地域に技術を普及したり、技術サービスを提供したりした。

1981年1月、海淀区の第7期人民代表大会第1回會議において、中国科学院と北京航空大学の人民代表が区政府に対して海淀区を科学技術文化の特区にしてはどうかと提案した。同年4月、共産党中央と國務院は「科学技術は經濟発展に奉仕する」という方針を明確に打ち出した。そこで、国家科学技

術委員会と海淀区科学技術委員会はこうした方針にもとづき、科学研究機関を経済発展や企業、地方に貢献させることを決定した。

1983年1月、共産党中央は陳春先研究員が技術サービスを提供する事業において圧力を加えられていることを知り、陳春先の創業を支援すべきだとコメントした。同年5月、海淀区に最初の科学技術企業である科海会社が誕生し、この後、中関村にはハイテク企業が続々と生まれた。

1984年には中国の最高指導者から企業や科学研究機構の人たちに至るまでみな技術進歩（いわゆる「第3の波」）に強い関心をもつようになり、国家計画委員会科学技術局は中関村を中心とする80平方キロメートルの地域に中関村科学技術開発区を設立する構想を提案した。

1984年から87年の間、中関村にハイテク企業が次々とできてきたものの、問題も発生し、批判を浴びた。そこで、1987年12月には趙紫陽総書記の支持により、共産党中央弁公室主任の温家宝が連合調査グループを組織して中関村を調査した。連合調査グループは1988年2月に調査報告を完成したが、そのなかで中関村の企業の発展方向を肯定し、さらに発展するための提案を行った。この方向は共産党中央と国務院の指導者の賛同を得た。そして同じ2月に国家科学技術委員会と北京市政府は中関村に「試験区」を設立したいと国務院に提案し、5月に国務院の許可がおりて、試験区が正式に発足することになった。

### (3) 結果と評価

1980年に陳春先研究員が技術サービス事業を始めて以来、87年には中関村にすでに148社の企業が設立され、就業者は5000人以上にのぼり、総収入は9億元を超えた。この地域はパソコンと電子部品の一大市場になり、売上は4億元以上になった。「試験区」が成立して以降、企業数はますます増え、1997年末時点で4525社のハイテク企業があり、うち非国有企業が74.5%、また電子・情報企業が51.5%を占めるに至った。これらの企業の収入は340億9000万元にのぼり、うち工業生産によるものは170億2000万元である。また、

就業者数は13万5000人となっている。中国の著名なハイテク企業のうち、聯想、方正などはみな試験区に登録しているし、幾多の外国の大企業もこの地に進出している。

試験区は明らかに成功した。この政策の経験からいえることは、知識、情報、人材の密集という条件を生かせば、政府が直接に投資せず、有利な政策環境を整えることでハイテク企業の誕生と発展を助けることができるということである。

また試験区の誕生は、トップダウンとボトムアップのそれぞれの動きが重なり合った結果である。科学者や技術者たちは1970年代末以来の経済体制、政治体制の変化と対外開放という状況のなかで率先してイノベーションを推進したし、党・政府の指導者たちも改革によって古い体制を打破しようという決意があった。1987年までにはすでに中関村にハイテク企業がある程度成長し、それが引き金となって試験区の誕生に至ったのである。

## 第5節 産業政策に対する評価と展望

### 1. 中国の産業政策に対する評価と理論分析

中国の経済体制が激しく変化を続けている現在の段階で、産業政策について全面的かつ系統的に評価を与えることは難しい。評価が難しいもう一つの理由は、中国において「自動車工業産業政策」に代表されるようなかなり完成された産業政策が登場したのは1990年代に入ってからだということである。1980年代初めに始まった生産拠点指定政策などは多くの批判にさらされているが、これらの多くは産業をコントロールしたいという政府の願望と現実を承認するという妥協の産物にすぎず、完成された産業政策として評価することはできない。そこで、筆者は1980年代以降の産業政策の特徴と成果に対して、暫定的な評価を行うにとどめる。

### (1) 目標と体系の変化

産業政策の目標と体系はたえず調整され変化してきた。これは政策の対象や政策の制約条件が変化しただけではない。より重要なことは十数年来の中国の経済体制における大きな変化であり、政策全体の考え方や使える政策手段が根本的に変わってしまったことである。産業政策の変化は政策の学習過程であり、またそうした学習と実践の結果でもある。

最も大きな変化は、中国の政策当局も学者たちも次第に産業政策は市場の失敗が発生している領域に適用すべきものであり、政府の失敗という問題も考慮する必要があるということを認識するようになったことである。産業政策は、国有企業のみにも適用されるべきものではなく他の種類の企業にも適用すべきものであるし、国有企業の苦境脱出の手段となってはならない。産業政策は競争メカニズムを阻害してはならず、競争政策を内に含むものでなくてはならない。傾斜的な手段はなるべく使わず、機能的手段を多く使うようにすべきであり、適時にすみやかに調整すべきである。こうした原則が次第に共有されるようになった。

### (2) 政策の成果と問題

政策の結果は政策の優劣を判断する重要な根拠となるが、問題は結果の善し悪しを招く原因が複雑であるということである。全体的に言えば、産業政策はインフラの発展を促進する面では大きな役割を果たし、ハイテク産業の発展にも一定の貢献をしたが、一般の加工工業では役割は小さかった。工業経済研究所の研究も同じ結論である。すなわち、アンケート調査によれば産業政策の基礎産業（インフラと素材産業）に対する貢献が「かなり大きい」、  
「顕著だ」と回答した人が69%であり、ハイテク産業については「顕著だ」とした人が34%、一般の加工工業については「はっきりしない」とした人が75%であった（＜経済管理＞編輯部課題組 [1998]）。

産業政策の基礎産業に対する役割が大きかった主な理由は、おそらく基礎

産業がもともと政府の介入に適合的であることや、基礎産業に対する需給関係が確定しやすいこと、そして政府は価格引き上げや付加金の徴収によって投資を傾注しやすく、効果が現れやすいということがあげられる。

他方、一般の加工工業における産業政策については批判が強い。たとえば、江 [1999] によれば、政府は需給予測をもとにテレビや冷蔵庫などに関して生産拠点を指定する政策をとったが、これは成功しなかった。実際の需要は政府の予測を超え、そのため指定外の企業が伸びてきて指定企業に競争で勝ってしまった。また、こうした政策は調整も難しい。こうした産業では後に市場集中度の上昇が起こったが、これは政府の拠点指定政策のためではなく、もっぱら競争によるものである、という批判がある。

筆者は、政府が不確実な需給予測をもとに企業を規制するのは正しくないとと思う。しかし、中国政府の生産許可証制度は生産条件の制限があるだけで、企業数の制限はなかったはずである。指定拠点数は調整可能であり、後から伸びてきた企業も指定されることが容易だから競争をそれほど妨げていない。1980年代中期において拠点指定を行う際には集中度を上げようという考えは当局にはなかったし、これは産業政策だともいえない。

一般の加工工業に対する産業政策があまりうまくいかなかった主要な理由は、筆者の見方によれば、1980年代において生産許可証と外貨枠の分配が不透明だったことであり、これが競争を阻害したこと、企業の研究開発能力を増進させるような機能的政策が欠けていたこと、部門間、地方間での市場の分割を防ぐ有力な政策がなかったことである。工作機械や機械電子の基礎部品産業などについては、貿易や外資に関する政策とリンクしていなかったうえに、これらを対象とする産業政策もなかったので、産業政策が成功したかどうかをいうことは難しい。

さらにいえば、産業政策の効果が限られていた原因は産業政策そのものというよりも、市場経済化の進展が遅かったことや金融、財政・税制改革、国有資産管理体制の改革が遅れていることである。カラーテレビや冷蔵庫などの場合も1990年代になって価格が自由化され、外国為替レートが統一された



ことで、ようやく数年来実力を蓄えてきた企業の競争力が発揮されたのである。加工工業における企業の分散は、中国の工業の歴史的条件にも起因している。すなわち文化大革命中に進められた「五小工業」政策や軍事産業の民生転換などが企業の分散化を激化させた。また1980年代から始まった財政の請負体制で地方政府の財政権限が拡大したこととも関係がある。財政・税制体制、国有資産管理体制、金融体制などの問題はいまでも企業の発展を阻害し、産業政策が効果をあげるのを阻害する重要な要因である。

### (3) 政策制定過程の問題点

中国の産業政策の制定過程は次第に改善され、各利害関係者に参加の機会が与えられるようになったが、それでも不透明で意思疎通が十分でない部分が残っている。その点、「自動車工業産業政策」が自動車産業の沈滞のなかでもさほど否定的に評価されていないのは、制定過程が合理的で、多くの人々が参加したことによるとと思われる。

### (4) 注意すべき理論的問題<sup>(8)</sup>

産業政策は主に市場の失敗が起きている分野にターゲットを絞るべきであるが、政府の失敗は防止すべきである。そう考えると、競争的産業においては産業政策は市場や企業に対して補充的な役割にとどまるべきだということになる。

産業政策によって幼稚産業のなかで業績が優れた者にはレント獲得機会、ないし業績に応じたレント (performance-based rents) を与えるというのはおそらく意味のあることであるが、レントを与える条件をきっちり掌握しないとマイナスの作用もありうる。

過去には自然独占産業とみなされた産業、たとえば電気通信業などについても、これを競争的産業に改変するよう条件を整えていくことは産業政策の新しい課題である。これらの領域では費用劣化性原理と経済密度理論が非常に重要であり、中国もすでにその問題に直面している。

総じて、中国は「市場増進型 (market-enhancing) アプローチ」をとるべきであり、「国家主導型アプローチ」や「市場親和型 (market-friendly) アプローチ」はそぐわないものとする。中国の経済発展と体制改革の進展にあわせて産業政策を研究し制定していくべきだろう。

## 2. 未来の産業政策の展望

中国が産業政策を必要とするのは、中国経済が未発達であり、これから市場の失敗の問題に直面すると考えられるからである。市場経済体制の枠組みが次第に形成され、人々の経験が蓄積されるにつれて、産業政策は中国経済の発展にもっと積極的な役割を果たすようになるだろう。

中国の企業は成長を遂げつつあるが、生産能力の構造的・段階的な過剰が発生していることと、情報化時代が迫っていることから、政府は依然として産業政策を通じて構造調整を進める任を果たすべきである。今後の産業政策は二つの基本原則を考慮すべきである。第1は輸出を促進すること、第2は構造調整を進めつつ、消費と投資の両面から国内需要を刺激することである。

## 補論：特定目的向け融資、融資枠と関連する制度

中国の投資や融資において、各種の特定目的向け融資や「特定目的向け計画」を用いた融資が存在している。しかし、銀行、政府、企業の間で特定目的向け融資に対する理解は統一されていないし、体制の変化とともに理解も変化している。ここでいう特定目的向け融資とは政府が産業政策を実施するための手段であり、政府の政策融資および政策の影響を受けた商業融資を意味する。政策がどのような経路、方式、メカニズムで影響を与えるかは時期や場合によって異なっており、ここでは状況の一端を紹介するにとどめる。

## 1. 融資管理体制

融資管理体制とは、中央銀行が国内の融資資金、とくに商業銀行などの金融機関の融資資金と通貨政策手段を管理する制度である。

商業銀行の融資資金に対する管理はおおむね四つの段階を経てきた。1950～79年は銀行の単一化の段階であり、各銀行が吸収した預金はみな本店に集められ、各銀行の融資はすべて本店が政府の認めた計画にもとづいて決めていた。この時期においてはすべての融資が政府コントロール下の特定目的向け融資といってよい。1979～83年は「差額請負」体制がとられていた。すなわち、預金残高と融資残高が一定の差額を超えないかぎりでは、預金が多ければその分多く融資できた。これにより、それまでの融資計画による拘束が若干ゆるめられた。1984～98年上半期は、融資規模によるコントロールと、預金残高によるコントロールが併存する管理体制がとられた。中央銀行は国家專業銀行（1994年以降は商業銀行になった）の中央銀行に対する預貸規模を一定の指標を設けてコントロールし、この規模指標を超えないことを前提に、銀行は流動資金を規定された預貸比率が許す範囲内で預金があるかぎり融資できた。固定資本融資については依然として融資規模によるコントロールが行われた。また、この期間に政府と銀行が連合で融資指標を下達することをやめ、銀行はプロジェクト計画にもとづいて融資するのではなく、自主的に審査して融資するかどうかを決めるようになった。1998年からは、中央銀行は商業銀行に対する融資規模による管理をやめ、信用計画のガイドライン、金利、貨幣供給量を通じて信用量をコントロールする方法に転換した。

1980年代から98年までは、中央銀行は各專業銀行（商業銀行）に対して融資規模のコントロールを行っていた。各專業銀行の本店はまた各省の分行（省レベルの支店）に対して融資規模のコントロールを行った。融資規模は「融資枠」とも呼ばれ、中央銀行が各專業銀行に、そして各專業銀行の本店がその分行や支行（市レベル以下の支店）に融資を分配する主な手段であっ

た。企業の投資プロジェクトは、もしそれが政府の融資対象プロジェクトであればもちろん融資枠を得ることができたが、もしそうでなければ何とかして融資枠を確保しなければならない。融資枠を確保するためには、国家の計画にプロジェクトを盛り込んでもらうか、何らかの産業政策における特定目的向け融資の対象になればよい。たとえば、「設備更新融資」のなかの「自動車向け融資プロジェクト」に盛り込んでもらうことである。特定目的向け融資計画で実施される融資が商業的融資である場合、この計画の拘束力は1980年代後半になるともはや銀行が何が何でも実施しなければならないというほどではなくなり、銀行は融資に対して独自に査定するようになった。それでもこの計画は專業銀行の本店が何らかの領域やどこかの支店に対して融資枠を分配する際には一定の影響力をもった。実際には、1990年代前半まで專業銀行の省分行は、その分行に対する融資枠を増やすことに役立つ地方政府や企業の要求に対しては一般には協力的な態度をとったのである。

## 2. 投資体制

「投資体制」とは、政府が固定資本投資を管理する制度と、投資の実施メカニズムをさす。中国の投資管理体制は大きく分けて三つの段階に分けられる。

1950～80年代初めは伝統的な計画経済体制の時期であり、この時期には中央政府がほぼ唯一の投資主体であった。地方政府も中央政府から授けられたかぎりでの投資権限をもっていた。資金源は財政資金と政府が計画によって分配した銀行の融資資金である。

1984～98年初めは改革の時期である。この時期に起きた主な変化は、まず、資金源が多角化したことである。銀行は次第に独立の融資主体になり、資本市場も誕生した。第2に、固定資本投資の認可が分権化された。地方政府は一定規模以下のプロジェクトであれば認可できるようになった。企業は自己資金を使って投資する権利を得た。ただし銀行の融資を使うプロジェクトの

場合は、銀行の審査だけでなく計画委員会や経済委員会の認可が必要であった。

1998年からは、基本的には企業が自主的に投資し、銀行は限定された大型プロジェクト以外は独立に審査することになり、プロジェクトは認可制から申告制に変わる一方、政策による誘導を強めるという方向に投資体制の改革が進められている。

上記の第2段階においては、政府が投資に影響を与える主な手段は、(1)プロジェクトの認可、(2)政府（地方政府と産業別管理部門）がプロジェクトを計画や特定目的向け融資計画に盛り込んだり、直接銀行を説得したりすることで銀行の融資枠分配に影響を与える、(3)プロジェクトについての情報提供や提案を行い、銀行の参考に供する、(4)政策融資を行ったり、各種の財政からの支援を行うことで銀行融資を誘導する、といったものがある。今後は(1)と(2)はもはや存在しなくなる。

### 3. 広義の特定目的向け融資

現在、4種類の特定目的向け融資が存在する。

#### (1) 中央銀行の特定目的向け融資

これは中央銀行が政府の特定の経済政策を実施するために、各地の支店（分行）を通じて直接実施する融資である。中央銀行の特定目的向け融資は1986年に開始され、95年に「中国人民銀行法」が施行されたことで停止された。中央銀行の特定目的向け融資は規模は一番小さく、資金は中央銀行のベースマネーから直接支出される。1998年末の中央銀行の財務諸表をみると、非金融機関への特定目的向け融資の残高はもはや非常に少なく、金融機関向け融資の1%以下である。

## (2) 政策的銀行融資

この種の融資は国家の産業政策を実施するうえでの重要な手段である。1994年以前は政策的融資は各専門銀行が行っていたが、94年からは国家開発銀行など3行の政策銀行が行うようになった。1998年末のデータによれば、国家開発銀行の融資の90%以上は国家重点建設プロジェクト向けである。中国進出口銀行の融資の90%以上は機械・電子プラント設備を輸出する際の中期バイヤーズクレジットである。政策銀行のリスクを低減するために、政策銀行が融資するプロジェクトについても銀行が独自に審査して融資するかどうかを決定できることが明確化された。ただ、融資先について政策銀行は政策によって制限を受ける。1998年末時点で政策銀行3行の融資残高は全金融機関の融資の14%を占めており、産業政策の実施における重要性は無視できない。

## (3) 政府や国際機関が商業銀行を通じて行う特定目的向け融資

これは、実質的には財政や国際機関の資金の転貸、あるいは政府が保証や利子補給を行う融資である。

## (4) 融資政策にもとづく融資

金融体制と投資体制の改革により、これまで広く存在していた特定目的向け融資は、総合的な融資政策にもとづいて行われる融資によって取って代わられることになる。融資政策が何を意味するかについては中国ではまだ結論が出ていないが、おおよそ次のように理解されている。すなわち、融資政策とは国家の産業政策に依拠し、融資資金の安全性、流動性、収益性を前提としながら、金融機関の融資の方向を指導し、経済の構造調整を促進することを目的とする総合的な政策の総和である。融資政策の制定主体は中央銀行であり、その目標は融資構造を調整することで産業構造の合理化と高度化を図ることだが、商業銀行の基本的利益を損なわないことが前提である。現在の

融資政策は、産業融資政策、固定資本融資政策、地域融資政策、生産社会化融資政策など多岐にわたり、情報、提案、政策融資との協調融資といった方面で金融機関の融資を指導している。政府の調整、情報の交流を基礎として形成される中央銀行の融資政策は、政府が産業政策を実施する手段となりうるものである。融資政策にもとづいてなされる融資は広義の特定目的向け融資とみなすことができよう。

〔注〕—————

- (1) 日本の経済学者の産業政策に対する見方については、中国に大きな影響を与えた小宮〔1984〕；伊藤・清野・奥野・鈴村〔1984〕；正村〔1982〕第3章などがあげられる。
- (2) ハーバード大学のパーキンス（D.H. Perkins）教授，世界銀行の「中国産業政策専門家グループ」，東京大学の植草益教授らが，1980年代末から90年代初めにかけて国务院発展研究中心と共同で中国の産業政策の問題について共同研究を行い，産業政策の意味について何度も意見を述べた。王・陳編〔1991〕第1章，第14章を参照。
- (3) 李・周・劉・林〔1987〕。最初は内部の研究報告で後に公開発表された。
- (4) この会議は，中国共産党第14回大会と，政府の任期交代以後における産業政策に関する重要な会議である。この会議に関連する公表された文章としては，たとえば劉鶴「産業政策を実施し，マクロコントロールを改善し，市場の成長を促進しよう」（劉・楊〔1998〕所収）がある。
- (5) 1978～84年の中国経済における産業構造調整および企業連合に関する政策については馬〔1982〕；馬・孫編〔1981〕；馬編〔1984〕；汪〔1986〕；植草・陳〔1992〕を参照されたい。
- (6) 筆者の所属する機関は1980年代に自動車産業政策の研究を行ったことがある。自動車産業政策が制定された経緯やその評価については政策策定に参加した官僚の意見も聴取した。
- (7) コンピュータ産業に関する産業政策とその結果については主に機械電子工業部〔1992〕を参照した。その他，筆者は1998年12月から99年1月にかけて中国のコンピュータ産業と聯想公司に対して調査を行ったが，そこからも多くのことを学んだ。
- (8) 以下は小宮・奥野・鈴村編〔1984〕；World Bank〔1993〕；Aoki, Kim and Okuno-Fujiwara〔1997〕を参照している。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴村興太郎 [1984]「市場の失敗と補正的産業政策」(小宮隆太郎・奥野正寛・鈴村興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会)。
- 小宮隆太郎 [1984]「序章」(小宮隆太郎・奥野正寛・鈴村興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会)。
- 正村公宏 [1982]『経済政策』東洋経済新報社。
- 植草益・陳小洪 [1992]「中国の企業集団について」(『経済学論集』<東京大学> Vol.58, No.2)。

### <中国語文献>

- 北京市新技術産業開発試験区海淀試験区管委会 [1998]『海淀新技術産業開発試験区研究報告』。
- 陳小洪 [1999]「中国電信業：政策，産業組織的变化及若干建議」(『管理世界』 No.1)。
- 国家計委産業政策司編 [1989]『産業政策手冊』经济管理出版社。
- 國務院發展研究中心 UNDP 項目組 [1994]『經濟發展，改革与政策』(第1～3卷) 社科文献出版社。
- 胡春力編 [1997]『結構調整的原因和目標』中国計画出版社。
- 機械電子工業部 [1992]『貫徹国家優惠政策，促進電子工業發展』電子工業出版社。
- 江小涓 [1999]「産業構造調整与産業政策：邁進短缺後的再思考」(陳准編『對話“十五”：中国中長期發展戰略最審視』經濟科学出版社)。
- 江小涓 [1996]『經濟軌跡時期的産業政策』上海三聯出版社。
- <經濟管理>編輯部課題組 [1998]「中国産業政策実証研究」(中国社会科学院工業經濟研究所研究報告 第3期)。
- 李泊溪・錢志深編 [1990]『産業政策与各国經濟』上海科技出版社。
- 李泊溪・周林・劉鶴・林棟梁 [1987]「中国産業政策初步研究」(『計画經濟研究』第3期)。
- 劉鶴 [1999]「為中国經濟實現持續高速增長創造条件」(陳准編『對話“十五”：中国中長期發展戰略最審視』經濟科学出版社)。
- 劉鶴・楊偉民 [1998]『中国的産業政策：理論与实践』中国經濟出版社。
- 馬洪 [1982]『中国經濟調整改革与發展』山西人民出版社。
- 馬洪編 [1984]『当代中国經濟体制改革』中国社会科学出版社。



馬洪・孫尚清編 [1981]『中国經濟結構問題研究』人民出版社。

汪海波 [1986]『新中国工業經濟史』經濟管理出版社。

王慧炯・陳小洪編 [1991]『產業組織及有效競爭：中国產業組織的初步研究』中国經濟出版社。

楊偉民 [1993]「建立以產業政策為中心的經濟發展政策体系」（『計画經濟研究』No.2）。

楊治 [1989]「論產業政策」（国家計委產業政策司編 [1989]）。

<中関村電子一条街大事記>編委会 [1993]『中関村電子一条街大事記』。

周叔蓮編 [1987]『產業政策問題探索』經濟管理出版社。

#### <英語文献>

Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara ed. [1997], *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford: Clarendon Press.

World Bank [1993], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press.